Le système professionnel québécois

1974-1984

Bilan et prospective

Rapport de consultation

Québec

Le système professionnel québécois

1974-1984

Bilan et prospective

Rapport de consultation

Québec

Collection Documents d'information 5
Québec, août 1984

Dépôt légal - 3e trimestre 1984
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-11312-8

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS VII

INTRODUCTION GÉNÉRALE 1

PARTIE I - Le point de vue des corporations professionnelles, des administrateurs nommés et des organismes publics 5

Introduction 7

CHAPITRE I - LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME 9

Section I - Le mandat des corporations professionnelles 9

1. La notion de protection du public 9
2. Les autres rôles de la corporation 12
3. Les propositions de modifications 13

Section II - Le statut juridique des corporations 15

Section III - L'autogestion 19

Section IV - La constitution en corporation 21

CHAPITRE II - LES MANDATS DES CORPORATIONS 25

Section I - La discipline 25

Section II - La déontologie 31

Section III - La tenue et la conservation des dossiers 32

Section IV - La publicité 33

Section V - L'arbitrage des comptes 35

Section VI - Le tableau des membres 36

Section VII - L'inspection professionnelle 37

Section VIII - Le fonds d'indemnisation 39

Section IX - L'assurance-responsabilité 40

Section X - Le rapport annuel 41

Section XI - La délivrance du permis et du permis temporaire 43

Section XII - Le diplôme de base 44

CHAPITRE III - LES RELATIONS AVEC LES AUTRES INTERVENANTS DU SYSTÈME PROFESSIONNEL 49

Section I - Les administrateurs nommés 49

Section II - L'Office des professions du Québec 51

Section III - Le Conseil interprofessionnel du Québec 54

Section IV - Le ministre responsable de l'application des lois professionnelles 56

Section V - Le public consommateur 58

Section VI - Les autres corporations 60

Section VII - Les établissements d'enseignement 61

PARTIE II - Les commentaires des usagers des services professionnels 63

Introduction 65

CHAPITRE 1 - LES RELATIONS USAGERS-PROFESSIONNELS 65

CHAPITRE 2 - LES RELATIONS UTILISATUERS-CORPORATIONS PROFESSIONNELLES 71

CHAPITRE 3 - LES AMÉLIORATIONS DU SYSTÈME PROFESSIONNEL 75

PARTIE III - Les commentaires des experts du système professionnel 77

Introduction 79

CHAPITRE 1 - Les objectifs de la réforme du système professionnel 79

Section I - Bref rappel historique 79

Section II - Les composantes de la réforme des professions 81

1. Éléments de bilan 81

2. Éléments de prospective 86

VI

ANNEXES

Annexe I - Liste des corporations professionnelles ayant répondu au questionnaire 91

Annexe II - Liste des organismes publics rencontrés en entrevue .. 93

Annexe III - Liste des experts consultés 95

AVANT-PROPOS

C'est en 1974 qu'entraient en vigueur le Code des professions et les vingt-et-une lois professionnelles qui s'y rattachaient. L'année 1984 constitue donc le 10e anniversaire du nouveau système professionnel québécois.

L'Office des professions a cru utile de souligner cet anniversaire en proposant, tant aux principaux intervenants du système qu'à ses utilisateurs, un moment de réflexion sur le fonctionnement du système et sur ses perspectives d'avenir.

Le présent document rapporte le plus fidèlement possible les résultats d'une consultation menée auprès des corporations professionnelles, des administrateurs nommés par l'Office aux conseils d'administration des corporations, des organismes publics ayant des relations suivies avec le système professionnel, des groupes d'utilisateurs de services et d'un groupe d'experts.

Les opinions et propositions émises dans ce rapport ne sont donc pas nécessairement celles de l'Office des professions, bien que celui-ci soit d'avis que des ajustements sont nécessaires pour que le système mis en place il y a dix ans produise tous les résultats qu'on en attend. En effet, il apparaît clairement à l'Office qu'au cours des années, certaines dispositions législatives visant à protéger le public se sont révélées d'une application fort difficile et que le contexte de l'exercice d'une profession a subi et subira d'importantes mutations, cela de l'avis aussi d'un nombre plus en plus grand d'observateurs.

Nous convions donc le lecteur à faire sa propre analyse critique du système professionnel et c'est dans cette perspective que nous l'invitons à entreprendre la lecture de ce rapport.

Le président,

ANDRÉ DESGAGNÉ

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Au début de la dernière décennie, le constat de certaines difficultés d'adaptation du corporatisme à l'évolution sociale de même qu'une incohérence législative, amènent le législateur à revoir le système professionnel.

La commission d'enquête sur la santé et le bien-être social procède, dès 1966, à une évaluation du système professionnel et propose une réorganisation. En 1973, par le Code des professions, l'État opte pour une formule intermédiaire entre le contrôle étatique absolu et l'autonomie totale des corporations professionnelles.

L'innovation majeure de la réforme des professions est l'assignation aux corporations d'un mandat explicite, à savoir la protection du public. La défense des intérêts économiques des membres de corporations devient désormais la responsabilité exclusive des syndicats ou associations professionnelles.

> "Chaque corporation a pour principale fonction d'assurer la protection du public. À cette fin, elle doit notamment contrôler l'exercice de la profession par ses membres." [1]

Or, malgré quelques tentatives, la notion de protection du public n'a jamais été clairement définie et précisée.

Le législateur a doté les corporations de certains mécanismes pour contrôler l'exercice de la profession par les membres. Ce sont l'inspection professionnelle, la discipline, la déontologie, l'arbitrage des comptes, le fonds d'indemnisation, le règlement sur la publicité et les règles de con-

---

1 Code des professions, Lois refondues du Québec, chapitre C-26, article 23.

servation des dossiers. Le Bureau de chaque corporation doit donc adopter des règlements couvrant ces domaines.

Ce nouveau système professionnel existe maintenant depuis dix ans, et il est apparu opportun à l'Office des professions, mandaté en cela par le Gouvernement, d'effectuer un certain bilan du système.

Pour réaliser ce bilan, l'Office a cru utile de consulter plusieurs intervenants liés au contrôle des professions soit comme producteurs, soit comme utilisateurs de ces services. Ce sont les corporations professionnelles elles-mêmes, les administrateurs nommés par l'Office aux conseils d'administration des corporations [2], les organismes publics ayant des relations suivies avec le système professionnel, les utilisateurs de services et un groupe d'experts particulièrement habilités à évaluer ce système.

Les corporations professionnelles comme les administrateurs nommés ont été consultées par questionnaire ouvert. Ce questionnaire a été expédié en décembre 1983 et les réponses reçues au printemps 1984.

Les organismes publics ont été consultés par entrevue, dans le courant du mois de janvier 1984. Puisque la grille d'entrevue respectait la structure du questionnaire, les commentaires des organismes publics sont intégrés à ceux des corporations professionnelles et des administrateurs nommés.

Par ailleurs, les usagers de services professionnels ont été consultés selon une méthodologie de groupes de discussion (focus group). Cette consultation a été effectuée par deux firmes spécialisées en la matière.

Cinq groupes réunissant chacun une dizaine de participants ont été formés à Montréal (2), à Québec, à Chicoutimi et à Rimouski en mai et juin dernier.

---

2 Lois refondues du Québec, chapitre C-26, article 78.

À l'aide d'un schéma de discussion uniforme et préalablement établi, les animateurs ont dirigé des discussions ouvertes.

Choisies par échantillonnage, toutes les personnes avaient la caractéristique commune d'avoir déjà eu recours à des services professionnels. Quatre personnes, dans chacun des groupes en région, avaient porté plainte. Les résultats obtenus par cette technique de recherche ne doivent pas être interprétés à la manière d'un sondage quantitatif. Ils expriment qualitativement des tendances observées dans la population. Enfin, la consultation des experts du système professionnel s'est faite sous forme de discussion ouverte, à partir de deux questions fondamentales: quel est le bilan du système professionnel au plan des structures et de leur fonctionnement et quelles en sont les perspectives d'avenir?

Les personnes consultées ont vécu des expériences diverses. Certaines ont participé aux premières heures de la réforme du système professionnel, d'autres l'ont vécue de l'intérieur, comme membres de corporations professionnelles, d'autres enfin, sont des analystes de la société québécoise. Les participants se répartissent également dans ces trois groupes. La rencontre des experts a eu lieu en juin à Montréal.

Ce rapport présente une synthèse des commentaires reçus au cours de cette consultation. La première partie sera consacrée aux corporations professionnelles, aux administrateurs nommés et aux organismes publics, la deuxième rappellera les commentaires des usagers et enfin, une troisième partie sera réservée au groupe d'experts du système.

PARTIE I

Le point de vue des corporations professionnelles, des administrateurs nommés et des organismes publics

Introduction

Cette partie fait la synthèse des commentaires des corporations professionnelles, des administrateurs nommés et des organismes publics.

Le lecteur se rendra vite compte que le rapport ne vise pas à retenir les points de vue majoritaires des intervenants sur l'un ou l'autre des sujets traités. Il ne fait que rapporter le plus fidèlement possible les idées souvent divergentes, voire contradictoires, même si ces idées n'ont été émises que par un seul intervenant.

Il aurait été fort difficile de dégager, même parmi les corporations, des points de vue pouvant faire l'objet de propositions majoritaires, que ce soit en terme d'évaluation de la situation actuelle ou de propositions de modifications du système. Si, à l'occasion, de telles situations se présentent, elles seront mentionnées.

Ces commentaires sont regroupés sous trois chapitres: les objectifs de la réforme et le Code des professions, les mandats dévolus aux corporations professionnelles et les relations entre les divers intervenants du système professionnel.

Chacune des sections exposera l'état de la situation tel qu'exprimé par chacun des groupes, puis énoncera des propositions de modifications ou d'améliorations.

CHAPITRE I - LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME

La réorganisation des professions a été centrée sur un objectif principal: confier aux corporations professionnelles le mandat de protéger le public. Tout en maintenant le principe de l'autogestion professionnelle, le législateur a cependant voulu ouvrir le système au public en y prévoyant un certain nombre d'administrateurs nommés par l'Office des professions au bureau des corporations professionnelles. Pour réaliser cet objectif de protection du public, il a convenu d'attribuer aux corporations l'un ou l'autre des statuts juridiques suivants, le titre réservé seulement ou le titre réservé et l'exclusivité d'un champ de pratique. De plus, il a prévu que cinq critères inscrits au Code des professions déterminent la nécessité ou non de constituer en corporations professionnelles les personnes vaquant à certaines occupations.

Chacun de ces éléments sera abordé dans ce chapitre.

Section I - Le mandat des corporations professionnelles

1. La notion de protection du public

Cette notion suscite diverses définitions et perceptions. Les définitions ont un impact sur l'adéquation "mandat de la corporation et rôle assumé". Que ce soit pour les administrateurs nommés, pour les corporations et, dans une moindre mesure, pour les organismes publics, il n'y a pas de perception unique de cette notion. On interprète de trois façons le mandat de protection du public confié aux corporations.

Pour les uns, c'est une utopie.

Pour les autres, la protection du public est indissociable de la défense des intérêts des membres.

Enfin, pour un troisième groupe, la protection du public est de fait, le mandat principal et spécifique des corporations.

1.1 La protection du public vue comme une utopie

Quelques corporations rappellent que les objectifs de la réforme n'ont été atteints qu'en partie seulement et ce, pour deux raisons principales. La première cause tient à la difficulté de définir de façon précise et uniforme pour toutes les corporations, la notion même de protection du public. De plus, le législateur n'a pas tenu compte de la diversité des corporations, a instauré une réglementation uniforme et prévu de multiples contrôles.

La deuxième raison tient au statut juridique. En effet, les corporations de titre réservé, tout en ayant les mêmes obligations, ont des pouvoirs limités et limitatifs pour rencontrer les dites obligations et ainsi, satisfaire pleinement aux objectifs de la réforme. Pour ces corporations, la protection du public devient une abstraction.

Pour les administrateurs nommés, le but premier des corporations est la défense des intérêts des membres contrairement au mandat assigné par le législateur. Certes, le discours officiel est axé sur la protection du public et apparaît comme une justification a posteriori des privilèges d'exercice professionnel. Le contrôle des pratiques non autorisées prend plus d'importance que le contrôle de la compétence des membres. De plus, une solidarité entre les membres s'installe, créant une tendance à minimiser les actes répréhensibles posés par un collègue. Toujours selon

les administrateurs nommés, tout ceci prouve bien que la protection du public n'est pas la préoccupation majeure des corporations.

C'est à travers le système disciplinaire que certains organismes ont jugé du mandat de protection du public. Pour eux, la protection du public est un leurre; les corporations protègent davantage leurs membres. Conséquemment, la population affiche un certain défaitisme face aux corporations et à leur capacité de s'acquitter de leur mandat. Ce défaitisme est souvent entretenu par l'attitude même de certaines corporations.

1.2 La protection du public comme mandat indissocié de la défense des intérêts des membres

Pour un bon nombre de corporations et d'administrateurs nommés, il n'y a pas de dissociation entre le mandat premier et la défense des intérêts des membres. En effet, la protection du public passe inévitablement par la défense des intérêts des membres. Protéger les membres, les défendre, assure le contrôle de l'exercice et les corporations s'acquittent ainsi indirectement de leur mandat de protection du public.

De plus, la protection du public est fonction à la fois du développement de la profession et de la qualité des services rendus à la population.

1.3 La protection du public comme mandat exclusif

Certaines corporations, mais plus spécifiquement des corporations d'exercice exclusif, reconnaissent la protection du public comme mandat exclusif. Pour ces corporations, la défense des intérêts économiques et professionnels des membres est entièrement prise en charge par des associations professionnelles ou des syndicats.

Ce mandat principal est appuyé par les mécanismes de contrôle prévus au Code des professions: discipline, inspection professionnelle et formation continue.

Certains administrateurs nommés soulignent l'importance de la protection du public comme mandat exclusif de la corporation et rappellent que ce rôle prime dans les discussions du Bureau.

Du point de vue des administrateurs nommés, le mandat de protection du public place à l'avant-garde le système professionnel québécois, tant par le contrôle de la profession que par les relations avec les consommateurs.

2. Les autres rôles de la corporation

En plus du mandat de protection du public, les corporations assument à des degrés divers, d'autres rôles: un rôle social et un rôle de développement de la profession.

L'importance accordée à ces fonctions dépend en grande partie de la place accordée au mandat principal. Ainsi, quand la protection du public est perçue comme mandat exclusif, les autres rôles sont peu ou pas développés. Inversement, les autres rôles deviennent les moyens privilégiés pour atteindre l'objectif de protection du public.

2.1 Le rôle social

Le rôle social renforce le mandat premier et favorise l'adhésion à la corporation de titre réservé.

Dans ce contexte, l'information au public est l'instrument privilégié puisqu'elle permet à la corporation de faire valoir ses champs d'intervention spécifiques et de promouvoir la compétence de ses membres. Par le biais de l'information à la population, les corporations participent à l'évolution de la société; elles sont les plus aptes, par leur place centrale, à fournir une information juste et précise aux usagers du système professionnel.

Sans nier ce rôle social d'information des corporations, les administrateurs nommés remarquent que ces dernières doivent souvent axer l'infomation sur le respect des titres réservés et actes autorisés.

2.2 Le rôle de développement de la profession

La corporation a un rôle important de développement de la profession par le maintien du statut professionnel et du respect de l'intégrité de l'acte professionnel. Le développement de la profession passe également par l'extension des services aux membres, plus particulièrement pour les corporations de titre réservé. Ce rôle n'est pas incompatible avec le mandat de protection du public.

3. Les propositions de modifications

3.1 Le mandat de protection du public

Les corporations présentent deux propositions contradictoires mais liées à une définition de la protection du public.

D'une part, il faut maintenir la notion de protection du public comme mandat principal et n'attribuer aucun autre rôle, même secondaire. Sinon, le système corporatiste s'affaiblira faute de crédibilité. Les corporations

doivent donc bien cerner leur rôle fondamental et veiller à ce que leurs membres offrent des services de qualité.

Par contre, d'autres préconisent que les corporations soient prioritairement vouées à la défense des intérêts des membres puisque ces deux notions sont compatibles. Ainsi, les corporations pourraient créer un comité de défense des intérêts économiques sous l'autorité du Bureau. Le retour à la situation prévalant avant la réforme est la seule solution valable.

Les administrateurs nommés se rallient à la première proposition. Pour eux, la défense des intérêts des membres doit être explicitement interdite. Il importe également de maintenir les objectifs de la réforme et de conserver des mesures incitatives pour atteindre ces objectifs.

Le maintien de la compétence et la recherche constante de cette compétence est le seul moyen pour la corporation de s'acquitter du mandat de protection du public.

3.2 Les autres rôles de la corporation professionnelle

Il ressort de l'ensemble des commentaires un besoin d'information du public sur le système professionnel et sur certains de ses mécanismes.

Les corporations attribuent à l'Office un rôle majeur en cette matière. L'Office doit prendre en charge, en concertation avec les corporations, l'information du public. Le contenu informatif doit essentiellement viser le "marketing" du système corporatiste. De plus, l'Office doit se porter à la défense des corporations professionnelles. L'Office devrait subventionner des projets spéciaux d'information au public et, au besoin, fournir une aide technique aux corporations.

Tout en reconnaissant la nécessité de l'information du public, les administrateurs nommés et les organismes publics n'ont pas défini le contenu de cette information.

Section II - Le statut juridique des corporations

1. État de la question

Au moment de la réforme du corporatisme, le législateur a créé deux catégories de corporations professionnelles, attribuant à certaines un titre réservé doublé de l'exercice exclusif alors qu'il accordait aux autres le titre réservé seulement.

Malgré cette différence de statut, le législateur créait les mêmes obligations de protection du public.

Les commentaires formulés sur cette question émanent des problèmes rencontrés par les corporations de titre réservé. Il en ressort principalement que ces corporations, tout en ayant les mêmes obligations, n'ont pas les mêmes moyens de s'acquitter de leur mandat de protection du public.

L'existence de deux catégories de corporations apparaît comme valable dans l'optique de la protection du public mais elle constitue, de l'avis de certaines corporations, la faiblesse même du système professionnel puisque le risque de subordination d'une corporation par une autre est grand.

Cette question revêt une signification particulière pour les corporations de titre réservé, en regard du contrôle de l'exercice par les membres et en regard également des relations de travail.

Le recours à des titres équivalents dans les conventions collectives de travail affaiblit les mécanismes de contrôle surtout pour les titres réservés. Le problème principal est l'absence de contrôle des non-membres de la corporation qui pourtant, dans les secteurs publics et parapublics, font le même travail.

Les corporations professionnelles de titre réservé, tout en ayant les mêmes obligations, n'ont pas les mêmes pouvoirs de contrôle à cause de la libre appartenance à la corporation. Les corporations d'exercice exclusif ont une force juridique que n'ont pas les autres corporations.

Par ailleurs, le statut d'exercice exclusif a également ses problèmes; ce statut est perçu comme contraignant en ce sens qu'il rend l'acte professionnel captif et son contrôle difficile.

Selon les administrateurs nommés, le public ne fait pas la distinction entre les deux types de corporations. Par ailleurs, vue de l'extérieur, l'existence de ces deux types crée des tensions entre les corporations et le système développe une certaine discrimination entre les corporations plus anciennes, majoritairement d'exercice exclusif et les plus récentes de titre réservé.

Quelques administrateurs estiment que les corporations de titre réservé ont des marges de manoeuvre très minimes en matière de contrôle de l'exercice. Ce mécanisme apparaît comme peu efficace. D'aucuns estiment que l'exercice exclusif est suranné, ne correspond aucunement à la réalité professionnelle dans son ensemble, revêt de moins en moins d'importance.

Au niveau des relations de travail, les administrateurs nommés pensent que la double allégeance (corporation/syndicat) nuit au travail administratif de

la corporation et est source de certains heurts avec les associations ou les syndicats.

Les organismes, employeurs directs ou indirects de professionnels, évoquent la question de deux catégories de corporations dans la perspective de la double appartenance à la corporation et au syndicat. La présence des membres de corporations professionnelles, quelqu'en soit le statut juridique, dans les institutions publiques, confère une certaine garantie de compétence et sécurise la clientèle. Toutefois, les corporations, en particulier celles de titre réservé, n'ont pas de rôle réel puisque les membres sont régis par des conventions collectives de travail. Elles ne peuvent pas non plus assurer adéquatement la protection du public puisqu'elles n'ont aucune prise sur la pratique des non-membres.

Quelques organismes reconnaissent que, dans l'embauche, le diplôme prime sur l'appartenance à une corporation professionnelle de titre réservé. Ils ajoutent que les corporations exercent peu de contrôle sur les professionnels salariés des secteurs publics et parapublics et que de toute façon, l'encadrement de l'employeur est suffisant et adéquat.

Le système professionnel freine la polyvalence mais permet la mobilité individuelle des membres de la corporation. Le corporatisme est onéreux et oblige l'employeur à un double contrôle: sa gérance propre et le respect des champs d'exercice.

2. Les propositions de modifications

Les suggestions énoncées touchent d'abord le principe de l'existence de deux catégories de corporations puis s'attachent aux relations de travail des professionnels du secteur public et parapublic. Quelques propositions entraînent des modifications majeures du système professionnel alors que d'autres ne présupposent que de légères améliorations.

Les corporations suggèrent une meilleure rationalisation des professions. Toutefois, les modalités et le contenu divergent. Plusieurs proposent un mode unique de regroupement, par secteur d'activités par exemple. D'autres suggèrent l'élimination des chevauchements des champs d'exercice des professions par une clarification législative et par l'autorisation de certains actes.

La formule de regroupement propose la création de champs de pratique exclusifs réservée à plus d'une corporation se partageant ainsi des fonctions. La notion actuelle d'actes est remplacée par un concept de secteurs d'activités ou de fonctions professionnelles.

Les autres corporations souhaiteraient que les obligations des titres réservés soient assouplies, que le contrôle de la compétence de tous les professionnels de la discipline, membres ou non de la corporation, soit permis, que les champs évocateurs soient mieux définis.

Au niveau des relations de travail, les corporations veulent l'abolition de la double appellation dans les conventions collectives de travail. L'appartenance à la corporation de titre réservé doit être obligatoire dans les secteurs public et parapublic.

À défaut d'appartenance obligatoire à la corporation de titre réservé, les non-membres devraient être tenus de s'inscrire à un registre provincial et de respecter le code de déontologie de la corporation dans le champ de laquelle ils exercent. Les corporations pourraient ainsi vérifier la compétence de ces personnes.

Pour les administrateurs nommés et les organismes publics, un réexamen du statut juridique des corporations s'impose.

Les administrateurs nommés proposent deux modèles.

Le premier modèle propose un transfert conditionnel des titres réservés vers l'exercice exclusif et la recherche d'autres modes de contrôle pour les professions ne rencontrant pas les conditions minimales posées.

Dans le second modèle, toutes les corporations deviennent à titre réservé seulement avec disparition de l'appareil corporatiste. Seuls, l'essentiel du Code et l'Office des professions comme modes de contrôle sont conservés.

De l'avis des organismes publics, la révision du statut juridique ne doit pas conduire à la création de nouvelles corporations.

Section III - L'autogestion

1. État de la question

La réforme des professions a eu pour effet de réduire l'autonomie traditionnelle que connaissaient jusqu'alors les corporations professionnelles. Le principe d'autonomie a été toutefois conservé, mais dans une forme modifiée, c'est-à-dire l'autogestion accompagnée d'une ouverture sur le public par la présence d'administrateurs nommés par l'Office des professions.

1.1 Le principe d'autogestion

Selon les corporations, le principe d'autogestion vise essentiellement le bien de la société. Cette formule aide les corporations à s'acquitter de leur mandat principal.

Dans l'ensemble, les corporations comme les administrateurs nommés reconnaissent la valeur de ce principe mais ils s'accordent pour reconnaître certains problèmes: l'approche légaliste, le non-respect du principe et la lenteur de l'Office en freinent l'intégration.

Toutefois, pour un administrateur nommé, il s'agit d'un principe vide de sens. Dans ce contexte, c'est tout le système professionnel qui est à repenser.

1.2 L'ouverture au public

L'ouverture au public se fait par la présence d'administrateurs nommés au sein des corporations professionnelles.

Dans l'ensemble, la présence des administrateurs nommés s'est avérée une expérience heureuse. Théoriquement, ceux-ci complètent l'expertise des administrateurs élus, dans les domaines de la gestion et de l'administration notamment. De plus, les administrateurs nommés apportent une rétroaction de l'environnement externe permettant ainsi aux corporations d'atteindre l'objectif de protection du public et souvent même, amènent le Bureau de la corporation à considérer davantage la protection du public.

De leur propre point de vue, les administrateurs nommés constatent que c'est leur présence même qui donne son sens au principe d'autogestion et qui confère au système professionnel toute sa crédibilité.

2. Les propositions de modifications

Les propositions de modifications concernant le rôle des administrateurs nommés seront traitées au chapitre III sur les relations entre les intervenants du système professionnel.

2.1 Le principe d'autogestion

Tous les intervenants souhaitent le maintien du principe d'autogestion. Cependant, pour les corporations professionnelles, l'Office se doit d'être plus respectueux du principe d'autogestion et en ce sens, d'intensifier ses services de support technique et d'expertise favorisant l'exercice du mandat des corporations. Il pourrait jouer un rôle d'aviseur dans les conflits de rôles entre les organismes publics, les employeurs et les corporations de manière à faire observer, par tous ces intervenants, l'autonomie de chaque corporation.

Un administrateur et des organismes publics proposent que l'Office applique à son conseil d'administration le principe d'ouverture au public en y admettant des représentants du public.

Section IV - La constitution en corporation

1. État de la question

Les commentaires ont porté sur des critères de constitution en corporation plutôt que sur le principe même de l'existence ou de la création de corporations.

Les opinions sont très partagées quant à la valeur et à la pertinence des critères. Pour certains, ils sont adéquats et nécessaires pour assurer la protection du public. Pour d'autres, ils sont non-discriminants parce qu'applicables à n'importe quel groupe, corporation professionnelle ou non. La notion de professionnalisme n'étant pas définie, de ce fait, les critères sont imprécis. De plus, ils ne tiennent pas compte de l'activité

corporative. Actuellement, les critères du Code servent avant tout à valider la non-reconnaissance d'un groupe professionnel et ce, pas toujours en fonction de l'intérêt du public. Aucun critère spécifique ne peut justifier le statut juridique.

Comme les corporations professionnelles, certains administrateurs pensent que d'autres critères d'incorporation sont utilisés mais qu'ils ne sont pas connus ni définis. Ces critères sont de nature politique.

Les administrateurs et les corporations se sont prononcés sur les cinq critères. Aucun consensus ne se dégage. La confidentialité apparaît comme une notion périmée compte tenu de l'avènement de l'informatique. Les connaissances requises et l'autonomie sont considérées comme des critères essentiels alors que le "caractère personnel des rapports" et la "gravité du préjudice" ne font pas consensus.

2. Les propositions de modifications

Une analyse des critères d'incorporation du Code des professions s'impose. Les objectifs d'une telle démarche sont multiples: rationalisation des professions, spécification de certains critères, distinction selon le statut juridique et enfin, réévaluation des corporations.

L'objectif de rationalisation des professions indique une volonté de ne pas multiplier les professions mais plutôt de favoriser une intégration et de définir la notion de protection du public.

La spécification des critères implique leur redéfinition et l'adoption de nouveaux critères mieux adaptés à la situation professionnelle actuelle. Les critères en usage peuvent être élagués pour ne conserver que les plus significatifs ou encore, adaptés à l'évolution économique, scientifique et technique.

La réévaluation des corporations se relie au premier objectif et soulève l'obligation d'une application très rigoureuse des critères; elle doit tenir compte de l'activité professionnelle spécifique. Pour les administrateurs nommés, toutes les corporations doivent être réévaluées dans le sens soit d'un regroupement, soit d'une abolition complète de toutes les corporations, soit encore, de l'incorporation sur demande, sans aucune restriction ou considération.

Avant toute chose, la question du statut juridique des corporations doit être réglée.

CHAPITRE II - LES MANDATS DES CORPORATIONS

Les corporations professionnelles, pour s'acquitter de leur mandat de protection du public, se sont vu confier par le Code des professions un certain nombre d'obligations: la discipline, la déontologie, l'inspection professionnelle, la réglementation de la publicité, l'arbitrage des comptes, le fonds d'indemnisation, les règles de conservation des dossiers. Elles s'acquittent, d'autre part, de certaines tâches dont la formation continue, la publication du rapport annuel, la confection du tableau des membres.

Nous étudierons ici le fonctionnement des corporations à partir de leurs mandats. Douze dossiers ont été identifiés comme les plus pertinents pour faire le bilan du système professionnel.

Section I - La discipline

Ce mandat est abordé selon trois de ses composantes: le mécanisme disciplinaire, le rôle du syndic et le comité de discipline.

1. État de la question

1.1 Le mécanisme disciplinaire

Le principe disciplinaire permet l'autogestion et l'autocontrôle de la profession et des professionnels. Le contrôle par les pairs est l'aspect le plus intéressant de ce mandat alors que pour certains administrateurs, l'autocontrôle est un principe vide de sens et qui va à l'encontre de l'ob-

jectif de protection du public. Par contre, pour ceux-ci, le système disciplinaire porte en lui-même une caractéristique intéressante, à savoir, la nécessité de faire la preuve de l'inconduite assortie d'un droit de réplique.

La double appartenance à un syndicat et à une corporation pose un problème dans l'application du mécanisme disciplinaire. Certaines corporations dont les membres sont majoritairement des salariés du secteur parapublic se plaignent de la double juridiction de la corporation et des organismes publics. Ceci entache la crédibilité de la corporation. Il y a un manque flagrant de coordination entre ces organismes et la corporation.

Plusieurs corporations perçoivent la judiciarisation du mécanisme disciplinaire comme le principal problème lié à ce dossier.

Les organismes ont relié le système disciplinaire au mandat de protection du public.

Selon plusieurs organismes, c'est à travers le mécanisme disciplinaire qu'eux-mêmes et les consommateurs prennent connaissance du rôle des corporations professionnelles. Or, ce mécanisme est mal connu et, conséquemment, peu utilisé.

Le système disciplinaire ne fonctionne pas adéquatement. Les mécanismes sont trop complexes, les délais de réponses trop longs. Les corporations n'appliquent pas strictement leur code d'éthique et n'assument pas leurs responsabilités en cette matière.

1.2 Le rôle du syndic

Si, pour les corporations, reconnaître le mécanisme actuel permet une séparation de l'administratif et du judiciaire en assurant l'indépendance du syndic, il en va tout autrement pour les organismes publics où les opinions

sont plus partagées. En effet, pour plusieurs, le syndic doit être membre de la corporation alors que pour d'autres, il ne le doit pas. L'appartenance à la corporation garantit une bonne connaissance du corporatisme; au contraire, pour d'autres, le syndic devient partial pour un organisme. Le syndic jouit d'une trop grande latitude alors que pour un autre, le syndic ne dispose pas de toutes les ressources nécessaires pour bien jouer son rôle. Le syndic apparaît comme difficilement accessible.

Les administrateurs nommés sont, dans l'ensemble, peu familiers avec le rôle et les responsabilités du syndic.

1.3 Le comité de discipline

La qualité du processus disciplinaire est proportionnelle à la qualité du président du comité de discipline. Quelques corporations, tout en ne remettant pas en cause son statut, lui reprochent son manque de disponibilité, son incompétence, son manque de diligence et son improductivité.

Les comités de discipline fonctionnent généralement bien. Toutefois, du point de vue des organismes publics, le comité de discipline, composé de membres de la corporation, ne peut pas être impartial. Un organisme trouve inconcevable que si peu de plaintes soient portées à l'attention du comité de discipline. Quelques corporations admettent leur inactivité dans ce dossier, faute de plaintes de la clientèle. Les rares plaintes enregistrées concernent des non-membres ou des membres d'autres corporations.

C'est par le comité de discipline que la corporation peut mesurer le degré de satisfaction de sa clientèle.

Ne participant pas aux travaux des comités de discipline, les administrateurs nommés disent ne pas pouvoir fournir des observations justes.

2. Les propositions de modifications

2.1 Le mécanisme disciplinaire

Les corporations proposent des changements au Code des professions. Le rôle exclusif des corporations en matière disciplinaire doit être reconnu. Toutes les plaintes portées à travers le réseau parapublic devraient être obligatoirement acheminées et traitées à la corporation.

Le Code des professions devrait prévoir des mécanismes permettant à la corporation de titre réservé de limiter, dans les faits, le droit de pratique des professionnels fautifs.

Le Code devrait être modifié pour rendre exécutoire, nonobstant appel, une ordonnance de radiation temporaire ou permanente. Il devrait également être modifié pour que, lorsque l'intimé ayant plaidé coupable par écrit et absent de l'audition de sa cause, la représentation sur la sanction puisse être faite immédiatement.

Les administrateurs nommés proposent deux modèles de fonctionnement du mécanisme disciplinaire.

Le premier modèle suppose une simplification du mécanisme de plaintes. L'Office des professions doit y jouer un rôle plus actif en accroissant son rôle direct d'information et d'assistance des plaignants: la formulation de la plainte et son acheminement au syndic sont deux fonctions devant relever de la responsabilité de l'Office.

Le deuxième modèle préconise l'abolition du système actuel pour le remplacer par des dispositions au Code civil. Ce modèle prévoit la création d'une "cour des professions" calquée sur la "cour des petites créances" où un plaignant pourra se faire entendre directement.

Essentiellement, les organismes souhaitent une meilleure information au public sur l'ensemble du processus disciplinaire et sur le mécanisme des plaintes en particulier. De plus, les corporations devraient, dans l'ensemble, mieux s'acquitter de leurs responsabilités disciplinaires.

2.2 Le rôle du syndic

Les suggestions émises tant par les corporations que par les administrateurs nommés quant au rôle du syndic visent essentiellement un accroissement de ses pouvoirs.

Ainsi, le Code des professions devrait prévoir des circonstances statutaires disciplinaires dans le but de permettre au syndic de requérir du tribunal compétent une ordonnance interlocutoire contre un membre. Le syndic devrait avoir un pouvoir d'avis préalable d'infraction. Les pouvoirs du syndic pourraient s'étendre à la possibilité d'intervenir rapidement dans des cas où l'infraction peut causer des préjudices graves au client et de radier pour une période n'excédant pas trente (30) jours les auteurs de telles fautes.

Par ailleurs, les syndics et les syndics-adjoints devraient recevoir, de la direction des Affaires juridiques de l'Office, des cours de formation et d'information.

Le syndic doit être indépendant du système professionnel: telle est la modification proposée par les organismes publics. Le syndic doit être un fonctionnaire, relever directement de l'Office ou encore, faire partie d'une équipe "volante" dont la formation serait assurée par le Gouvernement. Il devrait jouir d'un statut spécial au sein de la corporation. À défaut du statut de fonctionnaire, l'Office devrait fournir un service d'évaluation des plaintes, de sorte que le syndic n'ait plus une fonction ambiguë de juge et partie.

Le mandat du syndic ne doit pas excéder deux (2) ans.

2.3 Le comité de discipline

Hormis les corporations, les autres groupes remettent en question le principe du jugement par les pairs.

À cet égard, il y a consensus quant à des changements dans la composition du comité de discipline. Il importe que des personnes indépendantes des corporations siègent au comité de discipline: des représentants du public ou des fonctionnaires ou encore, des membres d'organismes mais, dans tous les cas, choisis par l'Office des professions. Dans ces conditions, ce comité devrait jouir de plus d'autonomie et ses recommandations devraient être décisionnelles.

Un organisme propose que l'Office prenne entièrement à sa charge le mécanisme disciplinaire et se transforme en tribunal administratif.

Quelques corporations proposent la création d'une instance disciplinaire unique sous la juridiction de l'Office. Ce "greffe central" pourrait prendre en charge tous les aspects procéduriaux; pour une autre, il devrait avoir de plus larges pouvoirs disciplinaires de première instance et d'appel mais aussi, en matière pénale.

L'Office devrait tenir des dossiers pour les professionnels assujettis à des mesures disciplinaires ou à des sanctions au civil.

L'Office devrait rédiger, à l'intention des comités de discipline, un guide de procédure. Les membres des comités de discipline devraient recevoir des cours de formation de la direction des Affaires juridiques de l'Office.

Le comité de discipline devrait jouir de plus de discrétion dans l'application de la notion de protection du public et pouvoir définir un acte dérogatoire non prévu au code de déontologie.

En outre, le comité devrait être habilité à rendre publique une réprimande et à exiger réparation du préjudice.

Une corporation propose qu'une plainte ne puisse plus être adressée directement au comité de discipline.

Section II - La déontologie

1. État de la question

Le code de déontologie est un des instruments essentiels de protection du public. Il encadre le comportement professionnel et favorise le contrôle de l'exercice de la profession.

Guide de conduite générale, le code de déontologie ne tient pas compte de la spécificité des corporations et des réalités des milieux salariés. L'appartenance simultanée à un syndicat et à une corporation pose le problème de la déontologie collective et de la déontologie individuelle. Laquelle prime en cas de conflit de travail? Dans le quotidien, le professionnel est souvent divisé entre les exigences de l'employeur et ses devoirs professionnels.

2. Les propositions de modifications

Avant tout, le code de déontologie doit reconnaître la spécificité de chaque corporation. Il doit être révisé périodiquement afin de tenir compte de l'évolution sociale et professionnelle.

Certaines corporations souhaitent que le code de déontologie prime sur les politiques administratives des institutions. Les administrateurs nommés pensent que le code de déontologie doit faire la distinction entre les devoirs professionnels et syndicaux.

Le code de déontologie devrait s'appliquer obligatoirement à toute personne oeuvrant dans le domaine d'une corporation, membre ou non de ladite corporation.

De plus, le code de déontologie doit être diffusé à la population sous forme de brochures expliquant les principales règles, normes et obligations du professionnel.

L'Office devrait se pencher sur la question de l'application de la déontologie en cas de conflit de travail.

Section III - La tenue et la conservation des dossiers

1. État de la question

Le règlement de la tenue et de la conservation des dossiers protège le professionnel en cas de poursuite et aide les membres dans l'organisation de leur travail. Ce dossier est entièrement lié à celui de l'inspection professionnelle et en ce sens, selon les administrateurs nommés, bien assumé par la corporation.

Pour les membres salariés, son application présente des problèmes importants: conditions matérielles de conservation, exigences des gestionnaires, confusion avec d'autres lois.

2. Les propositions de modifications

La clarification des responsabilités des principaux intervenants (ministre, Office, ministères et agences gouvernementales, corporations professionnelles) s'impose pour démêler, à l'intention des salariés, les exigences administratives des employeurs et les obligations réglementaires des corporations.

Les administrateurs nommés souhaitent que les corporations développent un modèle-type de tenue et de conservation des dossiers à l'usage des inspecteurs, bien sûr, là où ce modèle est inexistant.

Section IV - La publicité

1. État de la question

Aucun consensus ne se dégage; bien au contraire, les opinions sont très partagées.

Dans sa forme actuelle, la publicité maintient un certain encadrement déontologique évitant ainsi le mercantilisme. La publicité est nécessaire pour l'information transmise, même si les aspects informatifs et strictement publicitaires sont mal départagés.

Par contre, pour d'autres, la philosophie restrictive de la réglementation sur la publicité limite la compétition créant ainsi une fausse impression d'égalité de qualité des services professionnels. Les membres de corporations n'ont pas les mêmes outils que leurs concurrents.

Du point de vue des organismes publics, la réglementation actuelle est trop limitative. Ainsi, les tarifs d'honoraires ne sont pas suffisamment connus du consommateur.

2. Les propositions de modifications

Plusieurs intervenants préconisent une ouverture pondérée de la réglementation: identification du champ d'expertise, information sur les tarifs d'honoraires, titres académiques, spécialités, expérience et localisation des bureaux. D'autres favorisent une ouverture complète. Une corporation propose une publicité de type sociétal. Les organismes et les administrateurs nommés sont favorables à une publicité de type informatif. Pour les organismes, la publicité doit porter sur les tarifs d'honoraires de manière à créer une concurrence équilibrant les prix entre professionnels.

L'Office pourrait faire une contre-publicité si les corporations abusaient en ce domaine.

Section V - L'arbitrage des comptes

1. État de la question

Pour un bon nombre de corporations, ce règlement constitue un recours nécessaire pour le consommateur et s'inscrit donc bien dans l'objectif de protection du public.

Pour d'autres, par contre, ce règlement est inapplicable puisque le client porte plainte une fois le travail terminé et payé.

Certaines technicalités de ce règlement sont inadéquates: frais d'arbitrage prohibitifs, délai de nomination des arbitres.

Dans les cas des corporations à titre réservé, ce règlement a peu de portée réelle.

Les administrateurs nommés reconnaissent avoir peu d'expérience dans ce dossier.

2. Les propositions de modifications

Le règlement doit être adapté à la nature du coût du service professionnel selon la spécificité de chaque profession.

Les critères de fixation des tarifs d'honoraires doivent être révisés.

Une corporation propose une modification du processus de nomination des arbitres pour entendre les causes d'arbitrage des comptes: le Bureau nomme-

rait des arbitres avec un mandat d'une durée prédéterminée; le syndic pourrait puiser à même cette banque pour désigner un arbitre.

Un administrateur propose que cette question soit référée à la cour des professions dont il proposait la création.

Section IV - Le tableau des membres

1. État de la question

Perçu généralement comme un dossier neutre, le tableau des membres n'en présente pas moins certaines difficultés: les coûts élevés de production et de diffusion, la mauvaise utilisation qui en est faite par certaines compagnies, la faible accessibilité au public.

2. Les propositions de modifications

Les corporations sont partagées quant à la nécessité de rendre accessible le tableau des membres. Pour les unes, il apparaît essentiel que les employeurs comme le public puissent vérifier l'appartenance à la corporation. Pour d'autres, au contraire, l'accès actuel est amplement suffisant, voire souvent excessif.

Les coûts afférents à la confection du tableau des membres devraient être transférés aux utilisateurs.

Majoritairement, les administrateurs souhaitent que le tableau des membres soit plus facilement accessible au public.

Un administrateur nommé propose que l'Office tienne le tableau des membres pour toutes les corporations de titre réservé et publie cet annuaire par titre et par région.

Section VII - L'inspection professionnelle

1. État de la question

1.1 Le point de vue des corporations

L'inspection professionnelle est perçue comme l'aspect le plus positif du Code. Il permet la connaissance des conditions réelles d'exercice et l'amélioration de la pratique professionnelle, encourage à l'excellence et, selon les administrateurs nommés, permet à la corporation de conserver son intégrité et la confiance du public. Par ailleurs, les administrateurs s'interrogent sur le peu de cohérence dans l'application de ce mandat d'une corporation à l'autre.

Plusieurs corporations de titre réservé perçoivent comme une lacune le fait de ne pas pouvoir inspecter les non-membres exerçant les mêmes activités dans le même milieu de travail.

Selon les corporations, il y a également une résistance des employeurs publics: manque de collaboration à l'inspection comme telle et à l'organisation des stages de perfectionnement. L'introduction dans les conventions collectives de travail de la double appellation nuit au fonctionnement et à l'application du mécanisme dans les secteurs public et parapublic. Un seul organisme admet que l'inspection professionnelle existe dans son secteur. La qualité de l'inspection est déficiente: les objets d'inspection ne sont pas adaptés aux types de pratique professionnelle du secteur de telle sorte que la compétence n'est pas vérifiée.

Dans les secteurs public et parapublic, à cause du contrôle de l'employeur, l'inspection professionnelle est un exercice de contrôle inutile. De toute manière, les membres des corporations à titre réservé peuvent se soustraire à l'inspection professionnelle; cette situation n'est toutefois pas sans créer des difficultés à l'organisme employeur.

Les membres offrent également de la résistance en percevant l'inspection comme une fonction policière de la corporation. Les membres des corporations à titre réservé arrivent à se soustraire à l'inspection en se retirant de la corporation. C'est également un mécanisme lourd, long et coûteux qui ne donne que peu de résultats concrets.

Comme mécanisme, l'inspection ne permet pas l'évaluation de la compétence puisque la corporation ne dispose pas de moyens coercitifs adéquats pour faire appliquer les recommandations du comité d'inspection. Les relations entre le comité d'inspection et le Bureau sont à ce propos souvent tendues.

Les administrateurs nommés soulèvent deux problèmes particuliers: l'évaluation des connaissances après plusieurs années de pratique et la difficulté de prendre des décisions dans des cas ponctuels.

2. Les propositions de modifications

Il importe de clarifier le degré d'autonomie du comité d'inspection par rapport au Bureau. Ainsi, une corporation recommande la nomination d'un responsable de l'inspection selon le même principe que le syndic alors qu'un organisme propose l'indépendance du comité d'inspection selon la formule prévalant pour la discipline. Le terme même de comité d'inspection professionnelle devrait être changé pour une appellation plus appropriée comme "comité de pratique professionnelle" ou encore "comité de vérification de l'exercice de la profession".

Pour les corporations de titre réservé, l'inspection des non-membres devrait être permise.

Des mécanismes de collaboration devraient s'établir entre des corporations connexes ou des organismes ayant le même intérêt de qualité des services professionnels.

Le principe du permis d'exercice permanent doit être modifié pour devenir renouvelable à période fixe après l'évaluation de la compétence.

Selon les administrateurs nommés, pour accroître la crédibilité des corporations, le comité d'inspection doit être permanent et investi de pouvoirs. L'Office doit assurer la formation des inspecteurs et accroître ses subventions à ce chapitre. Les corporations souhaitent que l'Office accroisse ses subventions à l'inspection professionnelle.

Un administrateur propose l'abolition de l'inspection professionnelle dans la mesure où la cour des professions existera. Ce tribunal aura le pouvoir de radier tout professionnel jugé incompétent ou ayant abusé de sa clientèle.

Des organismes font aux corporations des suggestions administratives: l'uniformisation des protocoles, des objets d'inspection appropriés aux conditions du salariat et la confection d'un guide d'inspection.

Section VIII - Le fonds d'indemnisation

1. État de la question

Ce mandat n'a suscité que fort peu de commentaires. Le fonds d'indemnisation, même s'il est peu utilisé, est la garantie du sérieux d'une corporation et une sérurité pour le public.

2. Les propositions de modifications

Le fonds d'indemnisation doit être maintenu dans sa forme actuelle. Toutefois, certains administrateurs nommés souhaitent que le comité fasse connaître au Bureau les cas d'indemnisation en taisant le nom des professionnels impliqués.

Le public devrait être informé de l'existence du fonds d'indemnisation.

Section IX - L'assurance-responsabilité

1. État de la question

Ce règlement est de toute première importance pour la protection du public et des membres de la profession. Quand la prime d'assurance-responsabilité n'est pas incluse dans le montant de la cotisation, les membres sont peu enclins à souscrire à un tel régime d'assurance.

À cause de la diversité des milieux de pratique, le règlement est difficilement applicable.

Les coûts sont perçus à la fois comme marginaux et comme prohibitifs. Pour une corporation, le consommateur lésé fait des réclamations indues.

2. Les propositions de modifications

L'assurance-responsabilité devrait être obligatoire, le contrat collectif et la prime inclus dans la cotisation annuelle; les corporations limitent cette obligation aux professionnels de pratique privée. Afin de minimiser les risques et de diminuer les coûts, les corporations à vocation similaire pourraient s'associer et souscrire à une assurance-responsabilité commune.

Les employeurs devraient s'assurer que leur personnel a souscrit à une assurance-responsabilité.

L'Office devrait étudier la responsabilité professionnelle en milieu salarié et en pratique privée.

Section X - Le rapport annuel

1. État de la question

Le rapport annuel est un excellent outil d'information et de promotion de la profession. Il est un droit tant pour les membres que pour le public: c'est un accès direct aux activités de la corporation et à son bilan financier.

Toutefois, les coûts de production sont encore exagérés compte tenu du manque d'intérêt tant des membres que des organismes et de l'Office et compte tenu également du double emploi du rapport annuel avec des publications mensuelles de la corporation. La diminution du nombre de copies requises par le Gouvernement est une amélioration considérable en particulier au niveau de la diminution des coûts.

Les délais de production sont comprimés et ne permettent aucune marge de manoeuvre.

La présentation du bilan et des états financiers est très complexe à cause de l'évolution de la gestion comptable.

2. Les propositions de modifications

Il faut que les corporations comprennent le vrai sens du rapport annuel, c'est-à-dire rendre compte de leurs activités et non pas faire la promotion des services aux membres.

Pour diminuer les coûts, l'Office devrait payer chaque exemplaire additionnel qu'il requiert en sus du premier et les corporations devraient pouvoir se regrouper pour produire leur rapport annuel afin d'en diminuer les coûts.

La présentation du bilan et des états financiers devrait être faite selon les règles de l'art et non plus selon les exigences actuelles.

Le dépôt du rapport annuel devrait se faire à une date plus conforme aux activités de la corporation.

L'Office devrait tenir compte du rapport annuel de la corporation et en discuter avec elle.

Le rapport annuel devrait être accessible au public.

Dans le cadre d'une réforme d'ensemble du système professionnel prévoyant l'abolition des corporations, le rapport annuel de l'Office suffira.

Section XI - La délivrance du permis et du permis temporaire

1. État de la question

Ce règlement permet un contrôle des membres et de la profession. Ce mandat fonctionne bien et selon les normes prescrites. Pour un administrateur nommé, le seul fait [illegible] payer une cotisation n'est pas suffisant pour la délivrance d'un permis et remet ainsi en cause ce mandat.

Trois problèmes dominent: le moratoire sur les conditions et modalités de délivrance du permis, l'absence de pouvoirs de la corporation d'imposer un stage ou un examen à un membre radié voulant réintégrer la corporation et l'impossibilité d'afficher une spécialité, ce qui rend difficile le contrôle de l'exercice de la profession.

Une corporation adresse un blâme à l'Office de la langue française [1] qui ne transmet pas toujours une information adéquate aux gradués aptes à devenir membres d'une corporation.

2. Les propositions de modifications

Les corporations de titre réservé souhaitent un effort de sensibilisation des employeurs à l'embauche des membres et à la vérification du permis.

Dans les cas de réintégration de la corporation après une radiation temporaire ou une non-inscription depuis plus de cinq ans, le stage ou l'examen doit devenir obligatoire. Dans le même ordre d'idée, une corporation propose plutôt l'émission d'un permis temporaire d'une année. Certains administrateurs nommés partagent cette opinion tout en la nuançant: les permis

---

1 L'Office de la langue française est responsable d'administrer les tests linguistiques aux candidats non-francophones demandant leur admission à la corporation.

devraient être renouvelables et la compétence vérifiée périodiquement. Certains ajoutent que la corporation doit maintenir un contrôle serré des permis temporaires pour éviter qu'ils ne deviennent permanents.

Une corporation propose que l'Office de la langue française conserve ses responsabilités mais assure une présence plus soutenue dans les établissements d'enseignement afin que les gradués puissent s'inscrire le plus rapidement possible aux examens linguistiques. L'Office de la langue française devrait accorder des subventions aux corporations professionnelles.

Enfin, un administrateur propose que le permis soit délivré concurremment à l'obtention du diplôme de base requis. Pour les personnes ne détenant pas le diplôme, la corporation pourrait prévoir un examen et un mécanisme d'équivalence.

Section XII - Le diplôme de base

1. État de la question

Les commentaires portent sur cinq questions: le diplôme de base, les stages de perfectionnement, le comité tripartite, la formation continue et les normes d'équivalence.

1.1 Le diplôme de base

Ce règlement permet une uniformisation des standards, une reconnaissance pan-canadienne, et il assure un niveau de compétence. Le diplôme de base est la seule garantie qu'a le public de la compétence des professionnels. Toutefois, le maintien de la compétence n'est pas assuré.

L'intégration des stages à la formation de base est une réussite.

Par ailleurs, le ministre jouit de pouvoirs trop étendus. La corporation est à la remorque des établissements d'enseignement quant au contenu de la formation de base.

1.2 Les stages de perfectionnement

Les stages de perfectionnement, liés à l'inspection professionnelle, sont un excellent moyen d'améliorer la pratique.

Les employeurs ne collaborent pas avec la corporation lorsque des stages de perfectionnement sont nécessaires. Les professionnels de corporations à titre réservé peuvent facilement se soustraire au stage de perfectionnement.

1.3 Le comité tripartite

Ce comité est nécessaire pour coordonner les efforts de la corporation et des établissements. Toutefois, ce comité fonctionne mal ou est, de fait, inopérant. Un organisme public partage cet avis.

1.4 La formation continue

Le mandat est perçu de façon positive sauf pour l'effort de régionalisation qui est onéreux tant financièrement qu'humainement.

Une approche positive et incitative favorise la participation aux activités de formation continue. Cette dernière assure le maintien et l'amélioration de la compétence.

Il y a une méconnaissance des cours de perfectionnement en cours d'emploi offerts par les établissements d'enseignement.

1.5 Les équivalences de diplôme et de formation

L'existence de normes d'équivalence sont une garantie de compétence des professionnels formés hors-Québec.

Le mécanisme d'équivalence présente certains problèmes: l'obtention des preuves d'équivalence d'études, la reconnaissance d'une expérience sans diplôme, la diversité des profils académiques, l'évaluation des programmes étrangers. Tous ces éléments rendent difficile l'application du mécanisme d'équivalence.

Il existe une différenciation dans les taux de réussite des tests linguistiques selon que la corporation exige un niveau de formation post-secondaire ou secondaire.

2. Les propositions de modifications

2.1 Le diplôme de base

La levée du moratoire sur les conditions supplémentaires est une urgence.

La corporation doit détenir un pouvoir consultatif pour la détermination du contenu du diplôme de base. Au contraire, un administrateur suggère que le diplôme de base soit établi par l'Office des professions après consultation de professionnels compétents et de représentants du public (non-professionnels).

2.2 Le stage de perfectionnement

Aucun des groupes consultés n'a émis de suggestions quant au stage de perfectionnement.

2.3 Le comité tripartite

Il est essentiel d'établir définitivement un mécanisme de consultation "corporation-établissement d'enseignement" en y adjoignant la participation des organismes publics comme représentants des employeurs.

Un organisme suggère qu'il n'y ait plus un comité tripartite pour chaque corporation mais un seul groupe de travail gouvernemental.

2.4 La formation continue

L'Office doit maintenir ses subventions en formation continue. De plus, l'accès à la formation continue doit être le même pour tous les membres quelle que soit leur situation géographique et les corporations devraient développer les outils appropriés pour assurer l'accès à la formation continue aux professionnels des régions.

CHAPITRE III - LES RELATIONS AVEC LES AUTRES INTERVENANTS DU SYSTÈME PROFESSIONNEL

Le Code des professions a créé un organisme nouveau, l'Office des professions, chargé de la surveillance des corporations professionnelles, et a consacré l'existence du Conseil interprofessionnel du Québec en lui accordant un pouvoir consultatif tant auprès de l'Office des professions qu'auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles.

Par un principe d'ouverture au public, le Code amène des représentants du public (administrateurs nommés) à siéger au Bureau des corporations professionnelles.

Enfin, un ministre est responsable de l'application des lois professionnelles.

Ce chapître traite des relations entre ces divers intervenants telles que décrites par les corporations professionnelles, les administrateurs nommés et les organismes publics.

Section I - Les administrateurs nommés

1. État de la question

Du point de vue des corporations, les administrateurs nommés constituent un apport positif pour le système professionnel et la protection du public. Cependant, leur méconnaissance du système professionnel, de la corporation, de leur mandat, engendrent des problèmes dans leur participation aux affaires de la corporation.

Trop souvent, les administrateurs manquent de disponibilité, sont peu actifs, ont un intérêt mitigé pour la corporation et certains sont même incompétents.

Le processus de nomination et de sélection est inadéquat.

Les administrateurs perçoivent leur rôle comme nécessaire puisqu'ils contribuent à l'atteinte de l'objectif de protection du public. Ils apportent une ouverture à des groupes fermés.

Si certaines corporations ont, à leur égard, une attitude de réceptivité, de confiance et de cordialité, par contre, certaines autres font obstacle à leur intégration puisqu'elles les perçoivent comme des délégués de l'Office des professions, limitant ainsi leur rôle de représentants du public.

Le point de vue des organismes publics est assez négatif. Les administrateurs nommés sont insuffisamment formés et mal préparés à assumer leurs fonctions. Ces deux facteurs rendent les administrateurs nommés vulnérables, récupérables par la corporation, donc inopérants.

2. Les propositions de modifications

Tous les intervenants souhaitent que les administrateurs nommés soient mieux formés, informés de leur mandat, du rôle de la corporation et du système professionnel en général. À ce propos, un "guide de l'administrateur" serait un instrument précieux en ce qu'il expliquerait ce qu'est une corporation, le fonctionnement des réunions, et leur rôle à partir d'une définition non-restrictive de leur mandat.

Les administrateurs nommés ainsi que les organismes publics souhaitent qu'en cours de mandat, l'Office assure une présence plus constante.

Les mandats pourraient être allongés: un double mandat de deux ans, par exemple.

Le mode de sélection et de nomination mérite des améliorations: les critères de sélection et d'attribution doivent être plus transparents, la corporation doit être consultée et avoir un droit de refus d'une candidature; la sélection doit respecter le profil socio-économique de la population.

Le Code des professions doit être amendé pour permettre une représentation, identifiée comme telle, du réseau des affaires sociales et de l'éducation.

Section II - L'Office des professions du Québec

1. État de la question

Les difficultés dans les relations des corporations avec l'Office se situent à deux niveaux: son rôle dans le système professionnel et son fonctionnement.

Trop souvent, l'Office outrepasse son mandat en s'attribuant un rôle de protection du consommateur, se substituant ainsi à la corporation. De plus, l'Office substitue sa propre idéologie à celle du législateur et va même à l'encontre de l'esprit du Code des professions.

Dans son fonctionnement, l'Office manque de concertation avec les corporations. Ceci se traduit par des divergences quant aux priorités, entraîne des mauvaises décisions en matière réglementaire notamment et perpétue des problèmes.

L'Office apparaît à tous les intervenants comme peu efficace, lent à réagir dans ses dossiers, manquant de fermeté et de cohérence dans ses décisions.

Son rôle est ambigu dans certains conflits interprofessionnels.

Pour une corporation, le rôle de l'Office est important en ce qu'il allège les tâches du ministre.

La crédibilité de l'Office auprès des organismes est, en général, assez bonne. Toutefois, l'Office est mal connu du public.

Selon certains organismes publics, l'Office est plus enclin à protéger les corporations qu'à assumer son mandat de surveillance des corporations.

Les points de vue des administrateurs nommés sont extrêmement polarisés; autant l'Office est bien perçu, autant il est critiqué.

Les rencontres et les sessions d'information sont intéressantes pour les uns mais insuffisantes pour les autres. L'Office a des relations réduites avec les administrateurs nommés et ce manque d'encadrement est évalué à la fois comme positif et négatif. Pour un administrateur nommé, au contraire, l'Office est omniprésent.

2. Les propositions de modifications

Une corporation suggère la disparition de l'Office dans sa forme actuelle. L'Office pourrait devenir une "régie paragouvernementale qui regrouperait tous les mécanismes de protection des professionnels à titre réservé et serait composée en majorité des représentants élus des dites professions".

Un administrateur nommé propose une modification du rôle de l'Office en fonction de sa proposition d'abolition des corporations d'exercice exclusif.

Les propositions des corporations sont multiples.

L'Office doit reprendre son véritable rôle de surveillance des corporations professionnelles tel que défini par le Code des professions.

L'Office doit utiliser les pouvoirs qui sont les siens. Une corporation propose l'augmentation de ces pouvoirs.

Dans son fonctionnement, l'Office doit se rapprocher des corporations: réflexions conjointes, évaluation des demandes en présence des parties en litige, octroi d'un meilleur support technique. Des rencontres statutaires pourraient être planifiées.

L'Office doit intervenir auprès du ministre pour que les corporations soient consultées statutairement sur tout dossier connexe au champ de pratique de la profession.

Les corporations souhaitent plus de diligence de la part de l'Office dans le règlement des dossiers.

Pour les administrateurs nommés, l'Office devrait donner davantage de formation et d'information aux administrateurs nommés: des sessions d'information avec participation maximale de 20 personnes, un feuillet mensuel d'information sur l'évolution des professions, les dossiers en cours, les changements législatifs et des nouvelles des autres corporations; un répondant permanent qui ferait le point avec les administrateurs nommés, des rencontres annuelles entre l'Office et le Bureau.

L'Office devrait faire une sélection plus contrôlée des administrateurs nommés. D'ailleurs, l'Assemblée nationale, par le biais de la présidence, devrait nommer et gérer le dossier des administrateurs externes.

La création d'une association d'administrateurs nommés serait souhaitable; deux membres siégeraient au conseil d'administration de l'Office comme représentants du public. L'Office assumerait un rôle à la fois administratif et quasi-judiciaire.

Pour les organismes publics, l'Office devrait assumer son rôle de surveillance et de contrôle.

L'Office se doit d'informer le public de ses droits en matière de services professionnels et de ses recours. Il pourrait devenir un véritable protecteur du citoyen usager des services professionnels. Il pourrait accroître ses pouvoirs en matière disciplinaire: devenir un tribunal administratif régissant les syndics et les comités de discipline.

L'Office devrait constamment évaluer l'évolution du système professionnel: fusionner certaines corporations d'un même secteur d'activités, prendre position dans des dossiers chauds, déréglementer des activités corporatives faites par des membres qui travaillent dans les secteurs public et parapublic.

Deux corporations et un organisme proposent des changements administratifs: centralisation des opérations à Montréal ou augmentation du personnel au bureau de Montréal, accès téléphonique sans frais.

Section III - Le Conseil interprofessionnel du Québec

1. État de la question

Une corporation, comme plusieurs administrateurs nommés, trouve inutile le CIQ puisque l'Office assume déjà cette fonction.

La perception du Conseil interprofessionnel est multiple. Pour les uns, le Conseil est un lieu de rencontre permettant des échanges constructifs, apportant du support technique et prenannt à sa charge les dossiers non désirés par l'Office. Toutefois, le CIQ ne dispose que de peu de pouvoirs et ne reçoit que peu d'aide de l'État dans son rôle consultatif. Son fonctionnement serait meilleur s'il n'y avait pas deux catégories de corporations.

Pour d'autres, le CIQ est une structure lourde et inopérante. Il s'y développe une certaine inertie et une domination de certaines corporations sur d'autres. De plus, le Conseil fait systématiquement obstruction aux corporations de titre réservé et les niveaux de cotisation y sont discriminatoires.

Enfin, pour une corporation, le Conseil est un club d'élite qui projette une très mauvaise image.

2. Les propositions de modifications

Tant les corporations que les administrateurs nommés proposent des modifications majeures au rôle du Conseil interprofessionnel; ces propositions vont toutefois dans des sens opposés.

Le CIQ n'a pas sa raison d'être dans la mesure où l'Office joue son rôle de régulation et de coordination.

Une corporation propose que le Conseil ne regroupe que les corporations professionnelles d'exercice exclusif. Une autre corporation suggère au CIQ de se remettre en question.

Dans une refonte complète du système professionnel proposée par un administrateur nommé, le CIQ doit devenir un organisme consultatif auprès de l'Office en certaines matières: admission aux corporations, application d'un code de déontologie universel, publicité et tarification.

Le rôle du Conseil interprofessionnel doit être revu dans le sens d'un accroissement de ses pouvoirs, de sa participation aux décisions de l'Office, de son rôle consultatif auprès du ministre.

L'appartenance au CIQ doit être facultative comme la cotisation s'y rattachant.

Deux représentants du public doivent siéger au conseil d'administration du Conseil interprofessionnel.

Dans son fonctionnement actuel, le CIQ doit cesser d'évaluer les dossiers selon le statut juridique des corporations et de faire obstruction aux dossiers des corporations de titre réservé; il devrait développer des services professionnels.

Section IV - Le ministre responsable de l'application des lois professionnelles

1. État de la question

Il est indispensable qu'un ministre soit responsable des lois professionnelles.

Toutefois, le ministre, à cause de sa double charge ministérielle, devient inaccessible et peu préoccupé des questions professionnelles. En permettant la double appellation dans les conventions collectives de travail des employés des secteurs public et parapublic, le ministre va à l'encontre des lois professionnelles dont il est responsable.

Il se donne une position neutre dans les conflits interprofessionnels, s'immisce, par son cabinet, dans les affaires de l'Office, a des préoccupations électoralistes plutôt qu'administratives. Tout ceci mine la crédibilité de l'Office et introduit un élément politique indésirable.

2. Les propositions de modifications

Plusieurs souhaitent que le portefeuille des affaires professionnelles soit l'unique responsabilité d'un ministre.

Si tel n'est pas le cas, cette responsabilité doit incomber à un autre ministère que l'Éducation: Travail, Main-d'oeuvre, Justice, Conseil exécutif ou encore, relever directement de l'Assemblée nationale.

Une corporation propose que le ministre soit le seul responsable gouvernemental des corporations d'exercice exclusif alors que, pour les corporations à titre réservé, sa responsabilité devienne celle d'un ministre vis-à-vis une régie.

Le ministre doit mettre fin à l'existence de la double appellation dans la convention collective de travail des employés des secteurs public et parapublic.

Le ministre doit intervenir auprès de ses collègues pour que les corporations soient consultées statutairement sur tous dossiers connexes au champ de pratique de leurs membres respectifs.

Le système de relations entre le ministre, l'Office et les corporations doit être étudié en profondeur. L'Office doit lui-même analyser ses relations avec le ministre.

Il importe de faire connaître au public le portefeuille des lois professionnelles.

Section V - Le public consommateur

1. État de la question

Plusieurs corporations perçoivent les consommateurs comme bien informés alors que d'autres pensent exactement le contraire.

Un équilibre entre les consommateurs et les producteurs de services professionnels se dessine.

Toutefois, le consommateur confond le rôle des corporations avec celui d'une association vouée à la défense des intérêts de ses membres.

C'est le titre réservé qui est le mécanisme le plus mal connu et la tolérance des doubles appellations ajoute à la confusion, particulièrement dans le secteur de la santé où les divers intervenants sont indifférenciés.

Le public connaît mal le système des plaintes et l'utilise à mauvais escient.

Pour les administrateurs nommés, le système professionnel est à l'avantage des consommateurs. Par contre, le public est peu conscient de ses avantages, surtout de la nomination d'administrateurs aux Bureaux des corporations.

Le consommateur est peu informé du rôle de l'Office, des corporations et du système professionnel. Il manque d'informations sur ses droits face aux professionnels. Sauf pour le dossier santé, le public est peu concerné par les dossiers professionnels.

Certains organismes reçoivent des plaintes des consommateurs; ces personnes sont référées à la corporation ou à l'Office. Quelques fois cependant, un

organisme apporte l'assistance technique requise par le consommateur, lui explique le rôle de l'Office.

2. Les propositions de modifications

Les propositions de changements concernent l'information. La responsabilité incombe à la corporation avec l'aide technique et financière de l'État, ou encore conjointement à l'Office, au CIQ et à la corporation.

Pour les corporations, le contenu de l'information doit porter sur le système professionnel, la promotion de la corporation. Il doit amener le consommateur à dissocier la corporation de la notion d'association vouée à la défense des intérêts des membres. Il doit mettre l'accent sur la compétence des professionnels. Pour une corporation, aucune publicité ne doit être faite sur le recours des consommateurs.

Les administrateurs nommés proposent d'augmenter la publicité permise, de publier de la documentation simple, d'organiser des visites dans les écoles secondaires, d'organiser des conférences, de simplifier le mécanisme des plaintes. À cet égard, l'Office doit y jouer un rôle direct d'information et d'assistance au public en aidant à la formulation de la plainte, en l'acheminant à la corporation.

Dans le cadre d'une réorganisation du système professionnel, un administrateur nommé pense que le consommateur devra prendre ses responsabilités avec les recours possibles à la cour des professions.

Pour les corporations, avant toute chose, il convient de considérer les failles du titre réservé, d'assurer au public un véritable accès aux services des professionnels régis par ce mécanisme.

Section VI - Les autres corporations

1. État de la question

Les relations intercorporations sont bonnes, particulièrement entre les corporations de même statut juridique.

La principale difficulté réside dans l'ingérence, l'empiétement et le non-respect des champs d'exercice d'une corporation par une autre. En ce sens, la persistance des zones grises est source de conflits et de luttes corporatives.

Du point de vue des administrateurs nommés, les échanges sont intéressants. Certaines corporations sont toutefois mal connues.

Les relations entre les corporations et les organismes, bien que rares, sont bonnes surtout dans le cas d'organismes payeurs ou lorsque la collaboration est requise pour mener à bien leurs mandats respectifs. Autrement, les relations sont tendues, particulièrement dans des dossiers controversés.

Pour certains organismes, les corporations, en raison de leur lobbying politique, sont des associations de défense des intérêts de leurs membres et de puissants groupes de pression.

2. Les propositions de modifications

Les corporations à vocation semblable doivent être regroupées sur une base volontaire.

L'Office doit intervenir et faire respecter les champs d'exercice, ne pas permettre la délégation des actes professionnels porteurs d'une certaine gravité pour le consommateur.

Les corporations professionnelles doivent collaborer pour analyser et résoudre certains problèmes.

Pour les organismes, il importe de préciser, dans le Code des professions, le genre d'intervention permis aux corporations pour éviter qu'elles ne deviennent des groupes de pression trop puissants.

Section VII - Les établissements d'enseignement

1. État de la question

Les corporations sont mal comprises par les établissements d'enseignement qui sont jaloux de leur autonomie et peu enclins à collaborer.

Il y a une inadéquation entre les programmes de formation de base et les normes minimales d'équivalence. Les établissements ne tiennent pas compte des exigences de la corporation, des besoins du marché du travail. Les institutions connaissent mal l'évolution du marché du travail, ses besoins et ses caractéristiques, et s'y adaptent mal. Ils ne préparent pas les finissants aux réalités et aux exigences de la pratique professionnelle. Les établissements d'enseignement ne consacrent pas suffisamment d'énergie à la formation continue. De plus, les programmes de formation manquent d'homogénéité.

2. Les propositions de modifications

Le rôle respectif des corporations et des établissements d'enseignement doit être précisé. L'Office doit veiller à ce que la consultation soit réelle et constante.

Des tables de concertation réunissant les corporations, les institutions mais aussi les employeurs et les étudiants doivent exister afin d'uniformiser les programmes de formation de base et d'élaborer des programmes d'enseignement adaptés au développement de compétences nouvelles.

Au contraire, pour des administrateurs nommés, les institutions devraient bénéficier de plus de souplesse.

Autant que faire se peut, il importe d'inclure de la formation pratique (stage, internat, cours de déontologie) dans les programmes de formation de base.

PARTIE II

Les commentaires des usagers de services professionnels

PARTIE II

Les commentaires des usagers des services professionnels

Introduction

La synthèse qui suit rapporte les grandes conclusions des cinq groupes quant aux relations usagers-professionnels, utilisateurs-corporations professionnelles, eu égard à la situation vécue et aux attentes. Un troisième volet propose des modifications et des améliorations souhaitées au système actuel.

CHAPITRE 1 - LES RELATIONS USAGERS-PROFESSIONNELS

1. État de la question

1.1 Le choix du professionnel

Les groupes de discussions n'ont couvert que deux catégories de corporations, celles du secteur de la santé et des relations humaines et celles du secteur du droit et des affaires.

Les éléments d'information nécessaires au choix du professionnel diffèrent selon le secteur. Dans le domaine du droit et des affaires, les consommateurs estiment posséder une bonne connaissance des divers types de professionnels. Il en va tout autrement dans le domaine de la santé. Dans ce cas, ce sont les spécialités qui posent le plus de problèmes: le manque d'information quant aux nombreuses spécialisations du secteur rend le choix difficile et enlève même la possibilité de faire un choix réel puisque le généraliste réfère au spécialiste de son choix.

Certains usagers trouvent ambigu le rôle des professions du même secteur, en particulier dans le domaine du droit et des affaires. Par ailleurs, ils reprochent au professionnel une certaine ingérence dans leur dossier, en appelant en consultation un autre professionnel. Les usagers, dans ces cas, se sentent brimés et ont l'impression d'avoir effectué un mauvais choix initial.

Le critère de sélection qui préside au choix du professionnel est le plus souvent une référence par une tierce personne, le "magasinage" étant plutôt rare. L'interdiction de la publicité sur les services professionnels rend impossible le magasinage.

Le niveau de satisfaction lors de la prestation d'un premier service détermine ou non un deuxième choix.

1.2 Le niveau de confiance à l'égard des professionnels

Le degré de confiance varie selon que les usagers habitent ou non une ville située en région.

Dans les centres urbains, le niveau de confiance est déterminé par la notion de la compétence. Les professionnels reçoivent une formation académique adéquate qui les rend aptes à dispenser leurs services.

En région, la notion de compétence n'intervient aucunement dans le niveau de confiance à l'égard des professionnels même si les usagers reconnaissent que ceux-là ont reçu une formation adéquate.

Au contraire, dans les régions, les consommateurs ont un niveau de confiance moindre en fonction de l'attention qu'un professionnel porte ou non à son client, de l'intérêt qu'il démontre envers les préoccupations de son client et enfin de sa disponibilité.

Conséquemment, les usagers des milieux urbains sont satisfaits des professionnels alors qu'en région, la satisfaction est mitigée.

1.3 Les sources d'incertitude et de méfiance

Quelle que soit la confiance que les usagers accordent aux professionnels dans l'exercice de leur art, ils se méfient de ceux-ci. En général, la population comprend mal les actes professionnels posés, déplore l'absence de conscience professionnelle, met en doute l'honnêteté des professionnels, soupçonne ceux-ci d'une certaine forme de complicité entre eux et décrie l'inadmissibilité des erreurs par les professionnels eux-mêmes.

Les prix des services professionnels sont une source importante de méfiance. La montée des prix de façon arbitraire engendre plus de méfiance que ne le fait la crainte de l'incompétence. Quand la rémunération n'est pas directe, comme c'est le cas pour l'assurance-maladie, les consommateurs déplorent l'absence de contrôle sur les tarifs payés: ils paient avant d'avoir reçu le service.

1.4 L'accessibilité des services professionnels

L'accessibilité des services professionnels a été traitée de façon relativement succincte. Toutefois, la notion d'accessibilité se caractérise de trois façons: géographique, psychologique et enfin économique.

Si, dans les centres urbains de Québec et de Montréal, l'accessibilité géographique ne pose pas de problème, il en va tout autrement des régions.

Dans les régions, il y a une rareté de professionnels, particulièrement dans le secteur de la santé, d'où un accès très limité aux services profes-

sionnels. Les usagers en région se sentent prisonniers du système de référence à un spécialiste "visiteur".

Les usagers de Québec et de Montréal admettent que les régions sont sous-équipées en ressources professionnelles tant au plan quantitatif que qualitatif. Cette situation est liée à l'attrait économique des zones urbaines.

Il ne semble pas y avoir de solution au problème de l'accessibilité géographique si ce n'est un contingentement universitaire par discipline et par région avec obligation de pratique régionale en début de carrière. Et encore ...!

L'accessibilité psychologique se définit par une communication avec le professionnel. Or, cette communication est difficile à établir.

Les professionnels détiennent un savoir issu de leur formation académique et se retranchent derrière un langage technique volontairement hermétique. Il existe donc une barrière psychologique entre le professionnel et son client, barrière qui génère de l'incompréhension et un manque de respect de l'autre. Les professionnels détiennent un pouvoir dont ils abusent.

L'accessibilité économique n'est pas la même pour tous. Par ailleurs, le système professionnel rend la clientèle captive d'un marché lui-même relativement fermé. Les usagers adhèrent, à ce niveau, à la thèse de "deux poids, deux mesures".

2. Les attentes des usagers

Les usagers recherchent l'exactitude du diagnostic et les prescriptions appropriées. Ils souhaitent également avoir la possibilité d'apprécier la nécessité des démarches recommandées par un professionnel. Ils ont donc besoin d'information quant aux pratiques courantes des professionnels.

Pour eux, le professionnel doit répondre de ses actes et porter la responsabilité de ses fautes. Dans cette perspective, les usagers souhaitent avoir accès à des critères d'évaluation d'un professionnel, afin de juger eux-mêmes de la qualité des services.

Quant à l'accessibilité, les usagers s'attendent à ce que soient corrigées les lacunes mentionnées.

La corporation pourrait jouer un rôle plus actif en matière d'accessibilité: en indiquant clairement l'adhésion d'un professionnel à la corporation et en donnant les coordonnées précises de ses membres, de même que le nom d'une tierce personne à rejoindre. De plus la corporation devrait obliger ses membres à afficher ces informations bien à la vue des clients.

CHAPITRE 2 - LES RELATIONS UTILISATEURS-CORPORATIONS PROFESSIONNELLES

1. État de la question

Les relations entre l'utilisateur et les corporations professionnelles sont vues à travers le mécanisme de plainte.

1.1 La connaissance du système

Dans les groupes régionaux, huit personnes avaient formellement porté plainte, ce qui n'est pas le cas dans les centres urbains. À Montréal ou à Québec, la connaissance est donc plus indirecte. Dans ces deux villes, les participants se sont dits peu ou pas informés de leurs recours envers des professionnels. En région, les usagers, même s'ils n'ont jamais porté plainte, connaissent l'existence du mécanisme mais relativement peu son fonctionnement. A priori, ils le jugent inefficace et propre à décourager toute volonté d'y avoir recours.

Les plaignants ont une caractéristique commune: ils se sont sentis isolés dans leur démarche, voire discriminés une fois la plainte conclue.

Pour eux, la plainte est un mécanisme complexe dont il est difficile de connaître adéquatement les procédures et la filière à suivre. Les plaignants se perçoivent comme des victimes à qui il incombe de prouver la faute professionnelle.

Ils sont unanimes pour affirmer que porter plainte est une expérience amère qu'ils ne souhaitent pas renouveler.

1.2 Les principes de base du système de plainte

Les corporations professionnelles sont perçues comme des syndicats, donc vouées à la protection et à la défense des intérêts de leurs membres. Elles ne sont aucunement constituées pour assumer un mandat de protection du public.

Une conclusion majeure s'impose: les corporations professionnelles ne sont pas impartiales et l'absence d'usagers dans l'évaluation des plaintes les rend peu crédibles.

Les participants de Québec et de Montréal, comme ceux des régions mais de façon très indirecte, remettent en cause le principe du jugement par les pairs. Ils voient dans ce principe une protection supplémentaire des professionnels contre les usagers. Membres de jury dans les causes civiles et criminelles, pourquoi les usagers ne seraient-ils pas aptes à siéger à des causes professionnelles corporatives?

1.3 Le niveau de satisfaction face au système de plainte

Les plaignants en région, sauf un, n'ont pas obtenu satisfaction. Les plaintes ont été abandonnées en cours de route à cause de technicalités.

Dans l'ensemble, les participants ignorent le contenu et l'impact des jugements rendus par les corporations. Ils estiment les sanctions inappropriées compte tenu de la gravité du préjudice subi. Enfin, ils expriment l'opinion que la corporation n'a aucun pouvoir de sanction réelle.

Pour les autres, les procédures bureaucratiques ont un impact négatif sur leur volonté de porter plainte. En ce sens, ils sont insatisfaits de ce mécanisme. Plusieurs, dans les centres urbains, avaient amorcé le processus mais ont abandonné devant la lourdeur du mécanisme.

2. Les attentes

Les utilisateurs souhaitent la mise en place d'un "organisme général" ayant fonction d'ombudsman.

Avant tout, ils souhaitent une information large et soutenue quant au mécanisme de plainte. Une ouverture dans le principe du jugement par les pairs apparaît comme nécessaire pour sauvegarder la crédibilité des corporations.

CHAPITRE 3 - LES AMÉLIORATIONS DU SYSTÈME PROFESSIONNEL

Il se dégage de ces consultations une certaine ignorance du système professionnel et de ses diverses composantes.

Si, de façon générale, les participants connaissent assez bien l'Office de la protection du consommateur, en contrepartie, ils ignorent l'existence de l'Office des professions.

En région comme dans les centres urbains, les usagers souhaitent la formation d'un organisme indépendant des corporations, regroupant des professionnels mais aussi des citoyens, dont le mandat serait d'examiner les plaintes et d'y donner suite dans des termes et des délais raisonnables.

C'est donc un organisme similaire à l'Office de la protection du consommateur que souhaitent les participants, mais dont le mandat couvrirait le domaine des services professionnels.

Les participants estiment nécessaire d'améliorer le système actuel, mais dans le sens des intérêts des usagers. Ainsi l'organisme de protection du citoyen en matière de services professionnels où siègeraient des consommateurs doit avoir pour mandat principal d'assurer la protection du public dans ses relations avec les professionnels.

Cet organisme doit avoir six obligations: faire la promotion de la procédure à suivre en matière de plainte, publiciser les devoirs et les obligations des professionnels selon les secteurs d'activités, publiciser la définition d'un acte professionnel posé selon les règles de l'art et selon les secteurs d'activités, prendre des décisions quant à la recevabilité des plaintes, voir à ce que les actes répréhensibles reçoivent les sanctions adéquates et enfin, informer le public des jugements rendus.

Une fois informés de l'existence de l'Office des professions, les participants estiment que celui-ci pourrait jouer ce rôle.

PARTIE III

Les commentaires des experts du système professionnel

PARTIE III

Les commentaires des experts du système professionnel

Introduction

La synthèse des discussions se fait selon deux plans: les objectifs de la réforme et les mandats des corporations professionnelles selon le doubie point de vue du bilan et de la prospective. Peu d'éléments ont touché l'aspect des relations entre les intervenants du système professionnel, de telle sorte que ce chapitre sera moins important.

Cette partie tente de rapporter le plus fidèlement possible, les opinions émises lors de la discussion. Certaines contradictions peuvent apparaître mais elles tiennent essentiellement à la polarisation des débats sur des idées elles-mêmes opposées.

CHAPITRE I - LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME DU SYSTÈME PROFESSIONNEL

Section I - Bref rappel historique

La réforme du système professionnel était, à l'époque de la Commission royale d'enquête sur la santé et les services sociaux, une nécessité et ce, à plusieurs points de vue.

Avant 1970, les professions étaient désorganisées, sans axe de développement réglementaire, sans interlocuteur gouvernemental unique. Le domaine de la santé, à lui seul, méritait un effort de réflexion. Il y avait dans ce secteur une multitude de praticiens, un problème important de protection

du public, la nécessité d'établir un certain nombre de normes de qualité, en particulier quant au statut de certaines professions. Par ailleurs, il n'existait pas d'organisation structurelle interprofessionnelle soit de surveillance, soit de coopération.

Le Conseil interprofessionnel est né, au milieu des années '60, de la volonté de quinze professions légalement reconnues à l'époque de se doter de ce type de structure. Le premier conseil interprofessionnel a choisi une structure de coopération interprofessionnelle permettant aux professionnels d'améliorer les services qu'ils pouvaient rendre à la population.

Un participant rappelle les neuf objectifs fondamentaux présidant à la volonté de réforme du système professionnel. Ce sont: l'imputabilité du système professionnel, la mise en place de nouvelles garanties au plan des droits et des recours du consommateur, la promotion de la notion d'inspection professionnelle, une meilleure jonction entre les exigences pratiques et théoriques de la formation, une rationalité dans la reconnaissance de la corporation et l'octroi du statut juridique, le règlement des problèmes du secteur de la santé, la mise en place d'un mécanisme de délégation des actes, la volonté gouvernementale de se doter d'un organisme conseil et enfin, la reconnaissance du principe de non subordination d'une profession par une autre.

Section II - Les composantes de la réforme des professions

1. Éléments de bilan

L'objectif premier, à la base même de l'organisation professionnelle actuelle, est l'imputabilité du système. Cet objectif se traduit par une volonté d'insuffler aux principaux intervenants un plus grand souci de protection du public en essayant de dissocier cette notion de celle de la défense des intérêts proprement économiques des professionnels.

1.1 La notion de protection du public

Si tous les participants admettent l'idée que la protection du public constitue l'objectif majeur et principal de la réforme des professions, tous ne sont pas unanimes quant à sa définition et à son contenu.

Le Code, à l'origine, voulait dissocier la protection du public de la défense des intérêts des membres. Toutefois, la notion de promotion des membres et de leurs intérêts non économiques sont indissociables de la notion de protection du public. Cette idée fait un consensus relativement large bien que plusieurs ne semblent pas qualifier, a priori, la notion d'intérêt des membres. La notion de protection du public peut et doit se dissocier de toute idée de promotion ou de défense des intérêts des membres. Sans quoi, la protection du public est rapidement évincée. Les deux notions sont absolument incompatibles puisque la seconde dominera toujours la première. C'est par un discours officiel basé sur la protection du public que la corporation assure sa crédibilité, c'est là son plus puissant véhicule de défense des intérêts professionnels et économiques de ses membres.

Enfin, une définition plus large de la protection du public est apparue. Dans ce cas, la protection du public déborde la simple éthique corporative et doit participer à la responsabilité sociale des professionnels dont le travail a un impact sur le devenir de la société.

À partir de la notion de protection du public, quelle qu'en soit la définition, comment le système professionnel a-t-il évolué?

Dans un premier temps, il serait utopique de penser que le système puisse se développer dans un sens strict de protection du public. Le système professionnel est basé sur un désir de reconnaissance sociale. En ce sens, "la force principale du régime professionnel est indépendante de toute action législative".

Le système professionnel ne s'est certes pas développé dans le sens orginel souhaité par le législateur.

L'orientation du système vers la protection du public associée au concept d'imputabilité a amené une meilleure articulation, une plus grande rigueur réglementaire. Cette volonté du législateur a eu un effet de renforcement des pratiques antérieures à la réforme. Il y a certes actuellement un clivage entre les textes juridiques et leur application.

1.2 Le statut juridique des corporations professionnelles

Ce sujet a occupé une large part des discussions. L'analyse de la situation a par ailleurs été relativement succincte.

Les opinions sont très polarisées sur cette question, tant dans l'analyse que dans la prospective.

Il est important de noter, et ceci est valable pour l'ensemble des points abordés, que la définition de la protection du public sous-tend les commentaires. Le double statut juridique crée une forme de discrimination entre les corporations professionnelles. Le titre réservé est un mécanisme moins puissant que l'exercice exclusif: l'adhésion non obligatoire à la corporation rend les contrôles plus difficiles. En ce sens, le public est moins bien protégé.

L'attribution d'un exercice exclusif, il y a dix ans, peut s'expliquer. Cependant, aujourd'hui, ce statut équivaut à une parcellisation de fonctions et contribue à accroître le pouvoir des corporations en créant un monopole professionnel.

Ce monopole a des avantages puisqu'il contribue à offrir à la population des services de qualité.

Le problème de fond quant à l'existence de deux catégories de corporations est celui de l'existence de deux types d'exercice professionnel: le salariat et la pratique privée. Or, l'évolution du système démontre que le Code des professions est conçu pour les professionnels de pratique privée et non pour les salariés. Certains mécanismes de contrôle sont difficilement applicables en milieu salarié. Le contrôle institutionnel assure d'une certaine manière la protection du public; cette situation vaut tant pour le titre réservé que pour l'exercice exclusif mais le titre réservé demeure essentiel pour le milieu salarié.

Le mécanisme de délégation des actes prévu pour assouplir l'existence de deux catégories de corporations ne fonctionne pas comme il le devrait.

1.3 Le principe d'autogestion des corporations professionnelles

Le principe d'autogestion, reconnu comme nécessaire, est discuté au niveau de la participation des membres externes au conseil d'administration des corporations professionnelles. La protection du public passe nécessairement par la participation des consommateurs à la gestion du système. À l'origine, le législateur voulait étendre cet apport des administrateurs nommés au comité d'analyse des plaintes. Or, cette intégration ne s'est pas produite.

De plus, les administrateurs nommés sont souvent assimilés par la corporation, perdant ainsi leur rôle d'agent de liaison avec les consommateurs, tout au moins au niveau des préoccupations globales de ceux-ci.

Un participant déplore la qualité de certains administrateurs nommés. Pour lui, afin de rencontrer l'objectif de protection du public, il faut que les membres externes des conseils d'administration soient des personnes compétentes, informées sur le système corporatiste. Sans quoi, ils ne participent pas à une saine gestion des corporations professionnelles.

L'autogestion et le contrôle par les pairs obligent à un dialogue avec les tiers impliqués. Or, ce dialogue n'existe pas et n'est pas sucité par les intervenants du système, que ce soit l'Office ou les corporations.

1.3.1 Le pouvoir réglementaire

Le principe d'autogestion suppose un pouvoir de réglementation au sein des corporations.

Dans un premier temps, l'effort de réglementation était essentiel compte tenu du vacuum juridique antérieur au Code des professions.

Par ailleurs, ce pouvoir de réglementation freine le développement des professions et constitue un puissant outil de protection pour les corporations. La réglementation assure aux professionnels membres des corporations un revenu supérieur à celui des travailleurs de même niveau,créant ainsi une sorte de rente de monopole; elle impose des contraintes quant au mode de production, entraîne des coûts de production plus élevés et, conséquemment, contribue à augmenter le prix des services professionnels. Cette analyse ne fait pas l'objet d'un consensus. Cependant, la réglementation apparaît comme essentielle pour le maintien des corporations professionnelles.

1.3.2 Le rôle des corporations professionnelles

Les corporations professionnelles ont un rôle de protection du public mais aussi un rôle de valorisation de la profession, par le maintien de la qualité des services professionnels, entre autres. Elles ont également le devoir de se développer, d'élargir leur domaine de compétence.

Parallèlement aux corporations, les syndicats se sont développés avec le mandat précis de défendre les intérêts des membres. Ce dédoublement des responsabilités apparaît inutile aux uns ou inévitable, voire nécessaire aux autres.

Au contraire, cette volonté de ne pas dédoubler les responsabilités va à l'encontre du principe de la libre association. La corporation restera toujours le plus important véhicule de défense des intérêts professionnels parce qu'elle établit la crédibilité même des professionnels. Il faut que la corporation fasse la preuve de son utilité et de la volonté qu'elle a de respecter l'orthodoxie professionnelle.

2. Éléments de prospective

2.1 La notion de protection du public

Comme objectif de base du système professionnel, le principe de protection du public ne peut pas être remis en cause. La notion a évolué depuis dix ans et continuera sans doute de le faire dans l'avenir.

2.2 Le statut juridique des corporations

Les participants proposent des modifications à l'existence de deux types de corporations: l'abolition des exercices exclusifs, le renforcement des titres réservés, le maintien des deux types de corporations mais modifiés dans leur structure.

La proposition d'abolition des exercices exclusifs n'a pas fait l'objet d'un consensus.

Cette proposition est sous-tendue par l'hypothèse que l'exclusivité ne protège pas le public mais confère aux corporations un monopole, un pouvoir.

L'abolition des exercices exclusifs pose, aux dires de quelques personnes, le problème du contrôle de la qualité et de la compétence. C'est pourquoi il importe de renforcer le mécanisme du titre réservé, de revoir le statut de certaines corporations, de rechercher une certaine pluridisciplinarité. Cette deuxième proposition vise à regrouper les professions sur la base des actes partagés dans les domaines similaires d'intervention. C'est le critère de la compétence et non plus le statut juridique qui détermine le champ de pratique.

La troisième proposition recherche une nouvelle application du double statut et tient compte de la forte proportion de professionnels salariés. Le professionnel recevrait, à son admission à la corporation, et dans le cas des salariés, le titre réservé. L'exercice exclusif serait, dès lors, réservé aux professionnels de pratique privée. Ainsi, toutes les corporations auraient le même monopole.

2.2.1 La pluridisciplinarité

La pluridisciplinarité est perçue comme une voie d'avenir pour le système professionnel. Elle permet un meilleur équilibre entre les professions d'exercice exclusif et de titre réservé par un partage des pouvoirs. De plus, la pluridisciplinarité correspond mieux à l'évolution sociale et technologique. Par son essence même, la multidisciplinarité évite la surspécialisation étroite, permet aux professionnels de mesurer l'impact de leurs interventions et assure une interrelation entre les intervenants.

Pour certains, l'approche multidisciplinaire est déjà amorcée, ne serait-ce que par le mécanisme de délégation des actes.

La multidisciplinarité aura un effet certain sur la rationalisation des professions.

L'Office des professions devrait étudier cette question de la pluridisciplinarité.

2.3 Le principe d'autogestion des corporations professionnelles

La question de fond est de savoir comment intégrer le consommateur dans le système professionnel.

Une première démarche serait d'intégrer des représentants du public au conseil d'administration de l'Office.

D'autre part, comme le prévoyait le législateur, peut-être faut-il admettre les administrateurs nommés au comité d'évaluation des plaintes, les faire participer au système disciplinaire. Ce sont là des questions plus que des propositions fermes.

2.3.1 La déréglementation

Si, à l'origine, l'effort de réglementation était essentiel, ne doit-on pas aujourd'hui déréglementer? La société nord-américaine s'oriente actuellement vers une déréglementation. Le système professionnel ne doit-il pas suivre cette tendance?

La déréglementation peut se voir sous l'angle du "tout est permis", quitte à préciser ensuite les interdits. Du point de vue des consommateurs, la déréglementation a des avantages économiques certains. Le pouvoir réglementaire pourrait être centralisé dans un seul organisme au lieu d'être diffus dans les corporations professionnelles. La déréglementation est, en soi, un objectif de rationalité.

Pour d'autres, la réglementation reste un instrument corporatiste important et doit être maintenue aux corporations professionnelles. C'est à travers ce pouvoir de réglementer que les corporations peuvent s'acquitter de leur mandat de protection du public.

2.3.2 Le rôle des corporations professionnelles

Le futur des corporations se joue surtout dans les secteurs salariés. Le milieu institutionnel impose à ses employés des mécanismes de contrôle

assurant ainsi sa part du mandat général de protection du public. Le professionnalisme, au sens corporatiste, y est peut-être superflu.

Par ailleurs, il importe de remettre en question l'existence de certaines corporations professionnelles et d'analyser l'explosion corporatiste actuelle. Les corporations recherchent-elles un statut ou une reconnaissance ou sont-elles réellement engagées dans la voie de la protection du public?

Il importe également de repenser le rôle de. ndicats et des corporations comme organismes voués à la défense des intérêts des mêmes membres.

Annexe I

Liste des corporations professionnelles ayant répondu au questionnaire

Corporation professionnelle des arpenteurs-géomètres
" " " audioprothésistes
" " " avocats
" " " chimistes
" " " chiropraticiens
" " " comptables agréés *
" " " comptables en administration industrielle
" " " comptables généraux licenciés
" " " conseillers d'orientation
" " " conseillers en relations industrielles
" " " denturologistes
" " " diététistes
" " " ergothérapeutes
" " " hygiénistes dentaires
" " " infirmières et infirmiers
" " " infirmières et infirmiers auxiliaires
" " " ingénieurs
" " " médecins
" " " notaires *
" " " opticiens d'ordonnances
" " " optométristes
" " " orthophonistes et audiologistes
" " " pharmaciens
" " " physiothérapeutes
" " " psychologues
" " " techniciens dentaires
" " " techniciens en radiologie
" " " technologistes médicaux
" " " technologues des sciences appliquées
" " " travailleurs sociaux

* Mémoire conjoint

Annexe II

Liste des organismes publics rencontrés en entrevue

Ministère des Affaires sociales
Fédération des collèges d'enseignement général et professionnel
Conseil des universités
Ministère de l'Éducation
Régie de l'Assurance-maladie du Québec
Conseil du statut de la femme
Ministère de la Fonction publique
Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec
Association des hôpitaux de la province de Québec
Commission des services juridiques
Conseil des collèges
Office de la langue française
Office de la protection du consommateur

Annexe III

Liste des experts consultés

L'honorable juge Jules O. Deschenes
Madame Colette Drouin-Naud
Monsieur Jacques Dufresne
Monsieur Yvon C. Dupuis
Monsieur René Dussault
Monsieur Claude Forget
Monsieur Pierre Gendreau
Monsieur Gérald Leblanc
Madame Hélène Pelletier-Baillargeon

Collection «Documents d'information»

Ouvrages déjà parus:

Actes du Colloque sur le titre réservé, 1980, 220 p.

Le titre réservé et la protection du public, 1982, 110 p.

La publicité sur les services professionnels, bibliographie sélective, 1982, 67 p.

La publicité sur les services professionnels, actes du colloque tenu à Québec les 16 et 17 novembre 1982, 1983, 238 p.

Office des professions du Québec